



## Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 5, n°2 | Juin 2014

Varia

---

# La planification stratégique spatialisée contribue-t-elle à la durabilité territoriale ?

## La limitation des consommations foncières dans les schémas de cohérence territoriale à Marseille-Aix, Nantes Saint-Nazaire, Rennes et Tours

*Does strategic spatial planning practice help territorial sustainability?*

*The Limitation of land consumption in Marseille-Aix, Nantes Saint-Nazaire, Rennes and Tours*

José Serrano, Christophe Demazière, Fabien Nadou et Sylvie Servain

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/10295>

DOI : 10.4000/developpementdurable.10295

ISSN : 1772-9971

### Éditeur

Association DD&T

### Référence électronique

José Serrano, Christophe Demazière, Fabien Nadou et Sylvie Servain, « La planification stratégique spatialisée contribue-t-elle à la durabilité territoriale ?

La limitation des consommations foncières dans les schémas de cohérence territoriale à Marseille-Aix, Nantes Saint-Nazaire, Rennes et Tours », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 5, n°2 |

Juin 2014, mis en ligne le 20 juin 2014, consulté le 10 décembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/10295> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.10295>

---

Ce document a été généré automatiquement le 10 décembre 2020.



*Développement Durable et Territoires* est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

---

# La planification stratégique spatialisée contribue-t-elle à la durabilité territoriale ?

## La limitation des consommations foncières dans les schémas de cohérence territoriale à Marseille-Aix, Nantes Saint-Nazaire, Rennes et Tours

*Does strategic spatial planning practice help territorial sustainability?*

*The Limitation of land consumption in Marseille-Aix, Nantes Saint-Nazaire, Rennes and Tours*

José Serrano, Christophe Demazière, Fabien Nadou et Sylvie Servain

---

- <sup>1</sup> Autour des grandes agglomérations des pays développés, les espaces périurbains sont souvent convoités par les acteurs publics et privés. En effet, ils offrent une disponibilité foncière qui peut permettre la réalisation de nouvelles infrastructures, d'ensembles résidentiels, d'équipements nuisant, ou encore l'implantation de certaines activités économiques (Kunzmann, 2004 ; Westerink *et al.*, 2013). Les espaces périurbains sont hétérogènes et leur futur peut être envisagé de façon plurielle (Roux et Vanier, 2008 ; Siino, 2012). Dans cet article, nous souhaitons analyser comment, dans le contexte français de grandes agglomérations, la planification spatiale stratégique traite la demande de conversion d'espaces agricoles ou naturels vers la création ou l'extension de sites d'activités (bureaux, usines, entrepôts...). Aborder cette question suppose de rendre compte des arrangements d'acteurs locaux impliqués dans l'activité de planification, dans

le cadre de procédures et d'orientations définies au niveau national. À plusieurs reprises, la recherche en urbanisme a pointé l'écart possible entre intentions de l'État et réalisations locales (Motte, 2006 ; Boïno et Desjardins, 2009). En suivant ce courant de recherche, il s'agit pour nous d'apprécier comment la traduction spatiale des principes de durabilité, brandie par les autorités nationales comme un impératif, se fait au sein des planifications locales.

- 2 Entre 1992 et 2004, la France a connu une artificialisation des sols de 56 000 hectares par an (Braye *et al.*, 2009). Depuis 2006, l'artificialisation serait de 86 000 ha/an, soit l'équivalent d'un département français tous les sept ans (Petitet et Caubel, 2010). Or, l'usage des sols est encadré en France par des plans réalisés à l'échelle communale ou intercommunale. De plus, depuis les années 1990, l'État a fait de la planification spatiale un outil au service du développement territorial durable (Struillou, 2012). Dès lors, comment expliquer que la planification spatiale ne parvienne pas véritablement à réguler les futures demandes foncières ? Pour répondre à cette question, nous analyserons l'évolution du grand territoire de quatre agglomérations françaises telle qu'elle est envisagée dans les plans à 10-15 ans, les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT). L'analyse portera en particulier sur la façon dont les SCoT envisagent le développement économique à venir et anticipent les besoins fonciers des activités économiques. Jusqu'à présent, l'« étalement économique » a été moins étudié que les schémas de localisation résidentielle (Lemerrier *et al.*, 2010), alors qu'il est une composante importante de l'étalement urbain (Petitet et Caubel, 2010). Nous nous appuierons sur des résultats issus d'une recherche menée en 2011 et 2012 pour le Ministère français de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (Plan Urbanisme Construction Architecture) (Demazière, 2012). Pour quatre grands territoires urbains et périurbains (Marseille-Aix, Nantes Saint-Nazaire, Rennes, Tours), nous avons procédé à une analyse spatiale du développement économique<sup>1</sup> et à une étude du contenu des documents de planification spatiale complétée par des entretiens semi-directifs auprès de techniciens de la planification et du développement économique. La section 1 de cet article rappelle les intentions du législateur en matière de planification spatiale et de construction intercommunale depuis le début des années 2000. C'est dans ce double cadre que s'élaborent au niveau local les stratégies de développement économique et les documents de planification. La section 2 de cet article présente les terrains et le dispositif méthodologique. Les sections 3 et 4 présentent les résultats et la section conclusive les met en perspective.

## 1. Planification spatiale et construction intercommunale, de fortes évolutions

- 3 L'étalement de la ville ces dernières décennies, assuré par une mobilité automobile dominante, est une manifestation localisée de modes de vie et de développement économique dont les ressorts généraux sont puissants (Ascher, 1995 ; Servain *et al.*, 2013). En matière résidentielle, M. Vanier (2010 : 55) souligne, à l'échelle du périurbain français, « la puissance combinée de la prospection foncière, qui ratisse systématiquement tous les terrains constructibles ou susceptibles de le devenir, et de la construction sur catalogue (...). Il ne reste plus alors qu'à (...) convaincre les pouvoirs locaux de passer à l'urbanisation, sans qu'ils en aient conçu le projet de leur propre initiative ». De façon symétrique, la dispersion des processus de production à l'échelle internationale engendre une croissance continue des flux de

marchandises, avec une hausse du trafic principalement routier aux échelles infranationales (Cardebat et Musson, 2010). L'accessibilité routière devient un critère primordial pour certaines activités économiques (commerce de gros, logistique...) qui tendent à s'extraire du tissu urbain, engendrant par là des consommations de foncier périurbain difficiles à réguler localement (CERTU, 2011).

- 4 C'est ici qu'intervient la planification spatiale, activité qui a été décentralisée aux communes françaises, mais dont les objectifs et les modes de faire sont encadrés par le législateur. Dans les années 1980, les documents de planification spatiale à l'échelle des agglomérations héritiers de la période des trente Glorieuses – les schémas directeurs – se sont révélés incapables d'assurer réellement la fonction de prévision qui leur était attribuée en matière d'usage des sols (Motte, 1995). C'est pourquoi, en 2000, la loi Solidarité et renouvellement urbains propose de « *substituer au schéma directeur, trop rigide, peu adaptable et donc souvent rapidement inopérant, un schéma de cohérence territoriale alliant la souplesse à l'efficacité* »<sup>2</sup>. Sur le fond, le SCoT « *aura vocation à exprimer la stratégie globale de l'agglomération et à énoncer les choix principaux en matière d'habitat, d'équilibre entre zones naturelles et urbaines, d'infrastructures, d'urbanisme commercial* ». Cette planification rénovée doit aussi chercher à dépasser l'émiettement communal français, porteur d'incohérences territoriales dans les choix opérés. C'est pourquoi le SCoT crée « *un cadre unique de négociation de stratégies entre zones urbaines et périurbaines, voire rurales, qui font partie (...) d'un même espace de vie* »<sup>3</sup>. En termes d'échelle, le SCoT peut concerner une ou plusieurs structures de coopération intercommunale. Plus récemment, les lois Engagement National pour l'Environnement visent à limiter l'impact environnemental de la croissance urbaine et préconisent une généralisation des SCoT. La loi ENE du 12 juillet 2010 élargit l'objet du SCoT pour en faire un instrument majeur de la gestion économe de l'espace – notamment par la lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles –, de la lutte contre le réchauffement climatique et de la lutte pour la préservation et la restauration de la biodiversité. Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, 137 SCoT sont approuvés, concernant 6 267 communes, 86 993 km<sup>2</sup> et 17 millions d'habitants ; 44 SCoT sont en cours d'approbation et 150 en cours d'étude.
- 5 Par ailleurs, l'État a promu de longue date la coopération intercommunale, notamment pour enrayer la concurrence des communes en matière d'action économique (Boino et Desjardins, 2009). Depuis les années 1980, l'implantation et le développement des entreprises, dans la mesure où ils permettaient de collecter un impôt ciblant les entreprises ont été une préoccupation majeure des élus locaux (Demazière, 2009). La loi du 12 juillet 1999, dite « loi Chevènement », exprima la volonté de l'État de simplifier et d'unifier le statut de l'intercommunalité, notamment à travers plus d'homogénéité dans les règles qui régissent les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Sur le plan quantitatif, ce fut un succès. Début 2012, 90 % de la population française et 96 % des communes étaient regroupées en communautés. À fiscalité unique, les 202 communautés d'agglomération regroupant au minimum 50 000 habitants et les 12 communautés urbaines, qui comptent au minimum 500 000 habitants, abritent la moitié de la population française. Ces EPCI sont souvent au cœur des grandes aires urbaines. Ils en rassemblent, en moyenne, 70 % de la population sur 30 % du territoire. L'espace périurbain alentour est souvent organisé en communautés de communes.
- 6 La loi Chevènement a conduit les élus communaux à une réorganisation du pouvoir local, de nombreuses compétences – dont le développement économique – étant désormais exercées par l'intercommunalité. Au même moment, le schéma de cohérence territoriale

(SCoT) est censé devenir le document pivot des politiques sectorielles (déplacements, habitat, équipement commercial...), mais aussi des actions spatialisées des établissements publics de coopération intercommunale. Ceci implique la définition d'un projet collectif et transversal, par des élus issus de structures intercommunales diverses, parfois récemment créées. En pratique, les modes de portage et d'élaboration des SCoT sont très diversifiés (Desjardins et Leroux, 2007). Parfois, le périmètre se confond avec celui d'une intercommunalité, alors que l'échelle des problèmes qu'il est censé traiter (consommation foncière, ségrégation socio-spatiale, usage de l'automobile...) est évidemment plus vaste. Relever le défi d'un projet spatial tentant de concilier attractivité et développement territorial durable se heurte au maillage institutionnel. Les EPCI sont les acteurs majeurs du SCoT, dans leur périmètre ou dans le cadre d'un syndicat les amenant à s'associer à d'autres. Par ailleurs, compte tenu des compétences qu'ils exercent, ce sont les EPCI qui mettent en œuvre les orientations d'un SCoT. Les tensions entre EPCI, mais aussi entre les orientations des plans et la réalisation de projets à vocation économique, sont particulièrement vives en matière d'action économique locale, car en France les structures intercommunales décident la création de zones d'activités économiques spécialisées ou mixtes, anticipant ainsi les besoins fonciers et immobiliers des entreprises<sup>4</sup>. D'un autre côté, lors de la réalisation d'un SCoT, les EPCI décident de la localisation de ces mêmes projets (renouvellement urbain ou extension), des densités d'emplois à recommander, etc. Autrement dit, à l'échelle du grand territoire des grandes agglomérations, les EPCI sont à la fois concurrents pour capter les entreprises et obligés de coopérer, à l'occasion d'exercices de planification, pour rationaliser leurs stratégies et ainsi limiter leur volonté de puissance foncière.

- 7 Dans ce contexte, quelle est la capacité effective de la planification stratégique spatialisée à favoriser la réduction de l'impact des activités économiques en matière de consommation foncière ? Comment est géré l'impact des besoins fonciers sur les zones protégées ou sensibles telles qu'elles sont inscrites dans les documents de planification ? En traitant la localisation des futurs sites d'activités économiques, l'élaboration du SCoT est l'occasion d'échanges, d'arbitrages, de régulation des conflits entre enjeux de développement économique et enjeux de maintien d'espaces agricoles ou sensibles. Le résultat des échanges entre acteurs intervenant (les EPCI), voire avec les acteurs concernés dans le cadre de démarches de consultation (entreprises et leurs représentants, associations environnementales...) peut être lu dans les objectifs énoncés dans les documents produits, puis dans leur mise en œuvre.

## 2. Terrains et méthode

- 8 Dans un article intitulé « La démarche de développement durable à l'échelle des régions urbaines », Godard (1997) émet l'idée que « *les scènes du développement durable qui réussiront sont celles qui arriveront à trouver un bon équilibre entre deux pôles, (...) être à la fois de bons espaces de problèmes permettant une construction sociale et intellectuelle satisfaisante de ces problèmes, et de bons espaces de solutions permettant l'engagement coordonné d'actions et une mobilisation efficace des ressources adaptées aux problèmes identifiés* » (Godard, 1997 : 37 ; italiques de l'auteur). Cette réflexion indique que la territorialisation du développement durable peut faire émerger de nouveaux espaces, aptes à appréhender et à traiter une problématique spécifique, mais aussi que cette émergence peut être inégalement aboutie. En matière de planification spatiale, quel est le « bon » périmètre ? Après avoir abordé

cette question, nous traiterons des indicateurs à retenir pour cerner les enjeux locaux de la planification.

## 2.1. Quatre régions urbaines présentant des enjeux économiques et environnementaux

- 9 Analyser et caractériser le territoire d'une grande agglomération nécessite au préalable de le définir et le limiter. Sachant qu'il n'existe pas de périmètre statistique pleinement satisfaisant, nous avons fait un détour par la littérature sur la planification stratégique spatialisée, et avons retenu la notion de région urbaine, mise en avant par Motte (2006), influencé par des auteurs anglo-saxons (Albrechts, 2004 ; Healey, 2004), qui parlent de *city-region*. Ces chercheurs définissent la région urbaine comme une région économique fonctionnelle axée sur une ou plusieurs grandes agglomérations. C'est aussi une notion dynamique, que Motte (2007) propose d'envisager comme une aire urbaine à l'horizon de trente ans. Échelle spatiale émergente, ce grand territoire est généralement constitué d'un ensemble fragmenté de juridictions territoriales (communautés urbaines, d'agglomération ou de communes) dont le point commun est d'avoir comme premières compétences obligatoires l'aménagement de l'espace et le développement économique. Considérer la région urbaine pose donc la question de la coordination des stratégies entre des territoires interdépendants mais distincts institutionnellement (Demazière, 2012). En pratique, nous avons retenu les périmètres des aires urbaines pour approcher la région urbaine et le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) a été privilégié puisqu'il constitue, comme mentionné précédemment, le document de planification de référence à l'échelle d'un grand territoire en France.
- 10 Les études de cas ont été sélectionnées en considérant des critères liés à la problématique, tout d'abord un contexte économique local favorable amenant à intégrer l'accueil des entreprises<sup>5</sup>, mais également une dynamique institutionnelle variée. À ce titre, on a recherché à la fois des cas de construction intercommunale récente et peu aboutie (communauté d'agglomération créée *ex nihilo* et plans locaux d'urbanisme communaux), ou ancienne et intégrée (communauté d'agglomération/urbaine par transformation d'un EPCI à fiscalité propre préexistant, dotée d'un plan local d'urbanisme communautaire). À l'échelle de la région urbaine, on a également privilégié des cas contrastés de construction interterritoriale, allant de la réalisation de plusieurs SCoT d'EPCI à des cas où le SCoT principal couvre la majorité de la superficie de la région urbaine et est porté par un syndicat mixte assurant d'autres missions que la planification spatiale.
- 11 Les quatre cas choisis, Marseille/Aix-en-Provence, Nantes, Rennes et Tours sont respectivement classés 3<sup>ème</sup>, 8<sup>ème</sup>, 11<sup>ème</sup> et 18<sup>ème</sup> aire urbaine en termes de population, en 2008 et présentent des spécificités dans leur morphologie et leurs dynamiques (Tableau 1).

Tableau 1. Caractéristiques des régions urbaines étudiées

Aire Urbaine	Marseille/Aix-en-Provence	Nantes/Saint Nazaïre <sup>6</sup>	Rennes	Tours
--------------	---------------------------	-----------------------------------	--------	-------

Population (2009)	1 714 828 hab.	1 070 378 hab.	663 214 hab.	475 600 hab.
Population (1999) dans les limites de l'aire urbaine 1999	1 599 717 hab.	883 662 hab.	577 405 hab.	443 847 hab.
Surface (2010)	3 190 km <sup>2</sup>	4 173 km <sup>2</sup>	3 781 km <sup>2</sup>	3 199 km <sup>2</sup>
Evolution de l'emploi salarié privé par rapport à la moyenne nationale (1993-2009)	+13 %	+27 %	+24 %	+2,3 %
Nombre de communes sur l'aire urbaine (2010)/Nombre d'établissements publics de coopération intercommunale (communautés)	90/10	143/20	189/20	144/14
Nombre de SCoT sur l'aire urbaine (dont approuvés au 31/12/2012)	6(1)	8(4)	8(6)	5(3)
Forme de la région urbaine	Polycentrique	Duo-centrique	Mono-centrique	Mono-centrique

Source : INSEE, RGP millésimé 2009 et recherches des auteurs.

- 12 Tandis que les régions urbaines nantaise, rennaise et tourangelles se caractérisent par un fort contraste urbain-rural, l'aire urbaine de Marseille-Aix est marquée par une forme urbaine polycentrique. Cette dernière se singularise également par le décalage entre une croissance économique importante et une construction intercommunale lente et laborieuse (Da Silva et al., 2007 ; Douay, 2013). Nantes-Saint Nazaire constitue un système bipolaire réuni par un schéma de cohérence territoriale (SCoT) à cette échelle, ce qui est rare dans le cas français, ainsi que par une Directive Territoriale d'Aménagement. Depuis 2010, les deux aires urbaines se sont rejointes. Rennes, par sa position de capitale d'une région à forte identité, son rayonnement économique, son dynamisme démographique, fait figure de métropole régionale (Gaultier et Sauvage, 2007). La communauté d'agglomération centrale, Rennes Métropole, s'est dotée de façon volontaire d'un plan local d'urbanisme communautaire. L'aire urbaine rennaise se démarque par une ancienneté des pratiques de l'intercommunalité. Elle est largement couverte par un SCoT, porté par le Pays de Rennes. Tours se caractérise par un rayonnement plus modeste à la fois sur le plan économique et politique. Sa croissance économique est influencée par celle du bassin parisien et l'intercommunalité, qui ne date que de 2000, peine à faire aboutir le SCoT (Demazière, 2007).

## 2.2. Mobiliser des indicateurs spatiaux de localisation des activités économiques et des enjeux environnementaux, une approche cartographique

- 13 Si l'environnement peut être considéré comme « une dimension incontournable de toute étude de l'urbain, de sa gestion et de son aménagement » (Chaline, 2005 : 116), sa définition



n'est pas la même suivant les contextes et les acteurs ce qui amène à le considérer comme une notion polysémique. Notre réflexion portant sur la capacité de la planification à réguler et orienter les usages de l'espace, nous avons sélectionné, en amont de l'analyse des documents de planification et de la rencontre d'acteurs, des enjeux environnementaux cartographiables comme la biodiversité (habitats) et le risque inondation (zones inondables).

- 14 Pour rendre comparables les régions urbaines sélectionnées, il a été nécessaire de dresser un profil environnemental détaillant mais également localisant la biodiversité et les risques (cf. tableaux 3 et 4). Pour cela, un Système d'Informations Géographiques a été mis en place, qui intègre des données caractérisant les périmètres de protection et l'occupation du sol (CORINE Land Cover et données produites par les acteurs locaux). L'analyse de ces données, couplée avec des études et diagnostics réalisés à l'échelle départementale (Atlas des Paysages) ou intercommunales (Trames Vertes et Bleues...) a permis de produire un tableau de synthèse ainsi que des cartographies<sup>7</sup> pour aboutir à la définition d'un profil environnemental.
- 15 Concernant la biodiversité, nous avons choisi de réaliser un classement des territoires en fonction de leur niveau de contrainte en calculant le pourcentage de territoires concernés par les dispositifs de protection et de gestion. Le niveau fort correspond à une interdiction de toute implantation humaine, le niveau moyen à des restrictions partielles ou des orientations préférentielles et le niveau faible sont les outils qui n'ont qu'une portée informative. Parmi les risques naturels et technologiques, seule l'inondation a été retenue car l'analyse des territoires a montré qu'il était le seul à concerner les quatre régions urbaines.
- 16 Afin de caractériser et de spatialiser les activités économiques, seconde entrée de cette étude, nous avons choisi de considérer les zones d'activités économiques (ZAE), outil privilégié de développement des activités économiques pour les EPCI (Crépin, 2010). Les zones d'activités économiques ont donc été répertoriées et intégrées dans la base de données géolocalisées. Leur croisement avec les données environnementales a ainsi permis de générer un tableau de synthèse et des cartes mettant en évidence l'empiètement des zones d'activités sur les périmètres protégés.

### **2.3. Des entretiens pour comprendre l'utilisation de la planification dans la mise en œuvre du développement économique et la préservation de l'environnement**

- 17 L'approche précédente a été complétée par l'analyse du contenu des documents de planification spatiale ainsi que la réalisation d'entretiens semi-directifs, enregistrés et retranscrits. Le guide d'entretien a été structuré en trois entrées afin de répondre aux objectifs fixés et recueillir des informations sur le contexte institutionnel et la planification dans les deux domaines considérés (économie et environnement). Il s'agit de : la stratégie des acteurs du territoire en matière de développement des activités économiques, l'arrivée de l'environnement dans les politiques locales de développement économique et la planification stratégique des enjeux économiques et environnementaux.
- 18 Les acteurs territoriaux rencontrés, 29 répartis dans les quatre territoires, sont principalement des techniciens de structures intercommunales (services développement économique ou aménagement de communautés, syndicats portant un SCoT), ceci afin de



caractériser le contexte institutionnel, le projet de territoire et l'état de la planification dans les domaines économiques et environnementaux. Il s'agit ici de cibler le contenu des politiques de développement économique et les contradictions ou les convergences entre exercice de planification et logiques de localisation des activités économiques.

### 3. La localisation du développement économique à l'échelle du grand territoire

#### 3.1. Localiser le développement économique en centre ou en périphérie ?

- 19 Les SCoT des aires urbaines étudiées englobent des EPCI centraux et des EPCI périphériques. Cette distinction est importante à deux titres : d'une part les capacités d'ingénierie ne sont pas les mêmes et d'autre part les dynamiques économiques diffèrent. Le marché local immobilier et de l'emploi est dominé par le pôle urbain central qui rassemble jusqu'aux deux-tiers de la population et trois-quarts des emplois de l'aire urbaine (cas de Nantes, Rennes et Tours). Les EPCI centraux sont doublement avantageés pour élaborer leurs politiques de développement économique

Tableau 2. Profil de spatialisation du développement économique des EPCI centraux étudiés

	Communauté urbaine de Marseille Provence Métropole	Communauté urbaine Nantes Métropole	Communauté d'agglomération de Rennes Métropole	Communauté d'agglomération Tour(s) Plus
Projets phares en centre ville	Euroméditerranée (600 000 m <sup>2</sup> bureaux)	Ile de Nantes (350 ha, 300 000 m <sup>2</sup> bureaux) EuroNantes (600 000 m <sup>2</sup> bureaux)	Quartier de la Courrouze (120 ha, 140 000 m <sup>2</sup> bureaux).	Magasins généraux (35 000 m <sup>2</sup> ) Projet Mame
Zones d'activités existantes	67 ZA	124 ZA 3 630 ha	35 ZA 2 500 ha	43 ZA 1 500 ha
Zones d'activités en projet	160 ha	250 ha	385 ha	98 ha

Source : auteurs

- 20 Au regard des éléments collectés lors des entretiens, les politiques de développement économique élaborées par les EPCI sont d'autant plus diversifiées que le territoire couvert est de grande taille et abrite des fonctions métropolitaines. Ainsi, à Marseille et Nantes, des grands projets économiques et urbains sont développés au cœur même de la ville : Euroméditerranée (168 ha) et l'île de Nantes (350 ha). Ces deux projets mêlent des opérations de réhabilitation d'espaces dégradés ou de friches industrielles avec la

création de logements et de surfaces de bureaux. Les objectifs affichés sont à la fois de reconquérir des espaces délaissés, mais aussi de modifier l'image de l'ensemble de l'agglomération et de la hisser au rang de métropole européenne dynamique. Les communautés d'agglomération de Rennes et de Tours conduisent aussi des opérations de reconversion de friches économiques ou militaires. Mais ces opérations sont plus modestes et, bien qu'affichant une volonté de mixité fonctionnelle, elles sont essentiellement axées sur le logement car la demande d'une localisation centrale de la part des acteurs économiques est assez réduite. S'inscrivant apparemment dans une logique de ville compacte, les projets de requalification nécessitent une volonté locale allant bien au-delà de la réduction des externalités environnementales surtout lorsque le marché foncier local ne peut compenser les surcoûts liés à la réhabilitation. Ceci peut être illustré, à Tours, par l'abandon du projet de réhabilitation des magasins généraux mais aussi par les projets jamais aboutis d'immeuble de bureaux sur une dalle enjambant la voie ferrée ou de « pont habité » sur la Loire. Des événements extérieurs, comme l'arrivée du TGV à Rennes ou à Marseille, sont utilisés comme catalyseurs pour initier des opérations de renforcement de l'offre de bureaux en centre-ville.

- 21 Pour leur part, les EPCI périurbains s'insèrent dans un marché immobilier et d'emploi local qui est dominé par le pôle urbain central. Les stratégies périurbaines de développement sont alors définies en rapport à celle de l'EPCI centre. Un EPCI périurbain peut avoir une action « d'opportunité » en se contentant d'ouvrir des zones d'activités et espérer capter le « trop plein » des implantations. Il se pose ainsi en concurrent de l'EPCI centre. Une autre stratégie est de type « différenciée » ou « complémentaire ». Il s'agit ici d'attirer des activités économiques sur des segments de marchés spécifiques ou « innovants » (Nadou, 2013) par rapport à l'EPCI centre. Ces deux stratégies dépendent de la capacité et de la volonté de l'EPCI à susciter un développement plus qualitatif. C'est le cas de la Communauté de Communes de l'Est Tourangeau, du Val d'Ille à Rennes, ou de la communauté d'agglomération d'Aix-en-Provence, qui se positionnent sur les niches de type « éco-activités » ou de haute valeur ajoutée (pôles d'excellence) qui sont peu développés, au final, dans les EPCI centres respectifs des grands territoires considérés.
- 22 Néanmoins, l'implantation de zones d'activités dans les espaces agricoles n'est pas l'apanage des EPCI périurbains. Les EPCI de grande taille mènent aussi des opérations de création de zone d'activités. Les raisons mises en avant sont la crainte d'une évasion des entreprises vers les EPCI voisins ou l'identification, comme à Rennes, de besoins pour des entreprises nécessitant de grandes surfaces.
- 23 Au final, il n'y a pas de spécialisation de l'EPCI dans un certain type de développement : les EPCI centraux visant les activités à la recherche de centralité, les EPCI périphériques privilégiant les activités à la recherche de foncier. La ligne de partage est plutôt entre les EPCI dont la stratégie vise à susciter un développement spécifique et ceux qui mettent en avant une ressource banale : du foncier viabilisé accessible. Dans le deuxième cas, comme les quatre territoires étudiés bénéficient d'une bonne desserte autoroutière, la prime va à l'EPCI qui est capable d'offrir immédiatement du foncier. Ceci conduit à une offre qui dépasse très largement la demande.

### 3.2. Les difficultés à renoncer à des sites de développement privilégiés

- 24 L'examen des documents de planification et du SCoT en particulier, montre en première lecture une orientation prononcée pour la thématique du développement durable. Ainsi, et même si le premier concerne le rayonnement métropolitain, trois des six titres du Document d'Orientations Générales (DOG) de Marseille-Provence-Métropole sont ainsi orientés : « *Le littoral, une identité forte à ménager ; Promouvoir un rapport exemplaire entre ville et nature ; Restructurer durablement l'armature urbaine* » (DOG MPM : 2-3). La partie 1 du DOG de Rennes débute par « *la trame verte et bleue, préservation du socle territorial et grands équilibres du territoire* » (p.5), avec un premier thème sur « *la sauvegarde du capital environnemental* ». De la même manière, le premier des quatre cahiers du SCoT de l'Agglomération Tourangelle s'intitule « *La nature, une valeur capitale* », alors que le DOG de Nantes apparaît comme celui qui affiche le moins explicitement la thématique, plutôt centré en priorité sur l'organisation spatiale et les mobilités (Demazière, 2012). à partir de ces premiers constats la question est de savoir si l'intégration des enjeux environnementaux dans les documents de planification dépasse, ou non, la rhétorique.
- 25 La superposition de la localisation des activités économiques et les enjeux liés à la biodiversité, données issus du Système d'Informations Géographiques permet de quantifier le croisement entre ces deux variables (tableau 3). Que ce soit pour les zonages de préservation de la biodiversité ou pour la prévention des risques naturels, il s'agit d'enjeux, et donc de données, qui ont été définies au niveau national et qui supposent une appropriation par les acteurs locaux.

Tableau 3. Nombre de zones d'activités localisées sur les zones de préservations de la faune ou de la flore

Région urbaine	Marseille/Aix-en-Provence	Nantes/Saint-Nazaire	Rennes	Tours
Surface de la région urbaine en protection forte	3 %	1,6 %	0 %	0,1 %
Surface de la région urbaine en protection moyenne	Non disponible	12 %	0 %	12 %
Surface de la région urbaine en protection faible	9 %	17 %	1 %	5 %
Nombre de zones d'activités empiétant sur une zone réglementée (% par rapport au nombre total)	36 (19 %)	63 (26 %)	8 (4 %)	12 (7 %)

Source : Barrado *et al.*, 2012

- 26 Il est tout d'abord important de souligner que les quatre sites étudiés ne présentent pas la même biodiversité. Les régions urbaines de Marseille et de Nantes comprennent des

estuaires, des zones de contact entre les eaux douces et les eaux salées et des zones de marais particulièrement riches en habitats d'intérêts remarquables. Dans la région urbaine de Tours, les zones humides se limitent à la vallée de la Loire. La région urbaine de Rennes présente, quant à elle, une biodiversité ordinaire, qui fait peu l'objet de dispositifs de protection. Par ailleurs, c'est pour Nantes et Marseille que le nombre de zones d'activités empiétant des zones de protection de la biodiversité est le plus important. En regardant les dates de création des périmètres de protection et d'implantation des zones d'activités, nous observons que les périmètres de protection ont été délimités après la réalisation de la plupart des principales zones d'activités. En revanche, il ressort qu'il est difficile de renoncer à un site de développement stratégique une fois celui-ci implanté comme le montrent les extensions des zones industrialo-portuaires de Saint-Nazaire et de l'étang de Berre qui se poursuivent en dépit de la création dès les années 1970 du Parc Naturel Régional de Brière et du Comité Intérêt Patrimonial Camargue Biosphère.

Tableau 4. Nombre de zones d'activités localisées en zone inondable

Région urbaine	Marseille-Aix-en-Provence	Nantes/Saint-Nazaire	Rennes	Tours
Surface de la région urbaine concernée par le risque d'inondation	87,7 %	46,2 %	71,9 %	38 %
Nombre de zones d'activités empiétant sur une zone réglementée (% par rapport au nombre total)	77 (40 %)	45 (18 %)	35 (34 %)	39 (27 %)

Source : Barrado *et al.*, 2012

- 27 Tout comme pour les périmètres de protection de la biodiversité, les Plans de Prévention des Risques inondation (PPRi) sont de création récente et souvent postérieure à la création des zones d'activités. Cependant, à la différence de la biodiversité pour laquelle la prise de conscience est récente, les risques naturels sont identifiés et font l'objet de mesures de protection depuis plusieurs décennies. On constate que les quatre agglomérations ont installé des activités économiques en zone inondable, même si Nantes et Tours se détachent. Nantes peut être considérée comme la plus vertueuse, mais le chiffre est sous-estimé compte tenu de l'obstruction menée par les élus locaux pour la réalisation du PPRi : les démarches lancées par l'État suite à la loi de 1995 n'ont toujours pas abouti, les collectivités locales et l'État étant en désaccord quant à la méthode de calcul de la zone inondable. En attendant de trouver un accord, Nantes a poursuivi l'urbanisation de l'Île de Nantes (Gralepois *et al.*, 2011). À l'inverse, à Tours le nombre de zones d'activités en zone inondable est relativement élevé au regard du total des surfaces concernées par le risque. Cela s'explique par le manque d'espace dont ont souffert certaines communes entièrement inondables. Là aussi, il existe un décalage entre les collectivités et les services de l'État. Les municipalités dont les documents d'urbanisme prévoyaient des ZAC avant la prescription des PPR conservent leurs droits de construire dans ces zones même si elles sont inondables. La mise en œuvre des PPR n'a pas stoppé les projets d'urbanisation elle a entraîné une situation de négociation entre l'état et les

communes (idem). La création récente d'EPCI aux territoires incluant les plateaux a conduit à l'abandon partiel de cette stratégie.

- 28 Dans tous les cas considérés, le croisement des périmètres de protection avec la localisation des zones d'activités montre des chevauchements (tableaux 3 et 4). Or, les entretiens ont révélé que les indicateurs visant à mesurer les impacts environnementaux des activités économiques n'existent pas au niveau local. Un rapport du Centre d'Analyse Stratégique (2011) consacré « aux aides publiques dommageables à la biodiversité » abonde en ce sens. Il montre que les collectivités engagent des actions qui favorisent l'étalement urbain et ne disposent pas des outils d'évaluation de l'impact environnemental de leurs politiques publiques de développement. Autrement dit, les praticiens de l'aménagement ne disposent pas de données permettant de prendre en compte de façon systématique l'empreinte spatiale et les conséquences environnementales induites, d'un côté, par l'action (souvent publique) d'aménagement d'espaces à vocation économique, de l'autre, par le fonctionnement des entreprises, générateur d'externalités environnementales négatives.
- 29 Ceci implique que, dans les exercices de planification stratégique spatialisée que nous avons examinés, les indicateurs économiques et les indicateurs environnementaux (qui existent notamment à travers l'état initial de l'environnement) ne sont pas croisés. Les acteurs reconnaissent que l'approche des indicateurs reste encore trop sectorielle, sans partage d'informations géo-localisées entre les chargés de développement économique et les chargés de la planification spatiale. Ils avouent que l'exercice de planification a vocation à fixer les grands principes d'organisation spatiale des activités humaines et non à traiter leur impact environnemental. Pour les praticiens de l'aménagement, celui-ci est abordé dans les plans locaux d'urbanisme, documents d'échelon inférieur.

## 4. Les réponses données à l'étalement économique dans les SCoT

- 30 La réduction de la consommation de foncier, notamment pour favoriser la préservation des espaces naturels et agricoles apparaît comme un objectif au cœur des priorités des SCoT étudiés. Cependant, le doute subsiste quant à la volonté et aux actions réelles de limitation de l'étalement économique proprement dit. Les SCoT de Nantes-Saint-Nazaire, Marseille et Tours contiennent tous une démarche de réduction de l'étalement économique qui n'est pas véritablement finalisée. En tous les cas, celle-ci ne trouve pas de traduction explicite (dans des objectifs chiffrés) dans les orientations annoncées. Rennes se démarque des trois autres cas étudiés.
- 31 À Nantes, qui connaît de fortes pressions démographiques depuis une vingtaine d'années<sup>8</sup> et un étalement urbain significatif du fait de la localisation résidentielle vers les zones « rurbaines », le SCoT affiche sur le papier une volonté des décideurs d'asseoir une meilleure organisation et répartition spatiale des activités et des pôles résidentiels. La méthode préconisée consiste notamment en une hiérarchisation des pôles urbains et en une répartition plus équilibrée des activités. Cependant, concernant cette répartition spatiale, la contrainte ou le caractère prescriptif sont peu présents. Le SCoT renvoie la politique de développement économique aux EPCI (conformément à leurs compétences).
- 32 Le SCoT de l'agglomération de Tours se situe sensiblement dans la même approche, bien qu'il soit réalisé plus récemment et qu'il soit soumis aux obligations découlant du

Grenelle de l'environnement. Les prescriptions n'existent pas ou très peu, et l'énoncé pose clairement le recours au libre exercice de la compétence développement économique des EPCI : « En termes de développement économique, chacun des territoires a des besoins qui lui sont propres. En ce sens, le projet reconnaît le rôle des EPCI dans l'aménagement, l'extension mesurée ou la reconversion de sites ou zones d'activités reconnues d'intérêt communal ou communautaire. Le déploiement des activités économiques de proximité que ce soit dans les centralités existantes ou dans les sites dédiés est ainsi organisé à leur échelle » (cahier du SCoT, n° 4, p. 20).

Tableau 5. Synthèse des orientations des SCoT et degré d'articulation économie/environnement

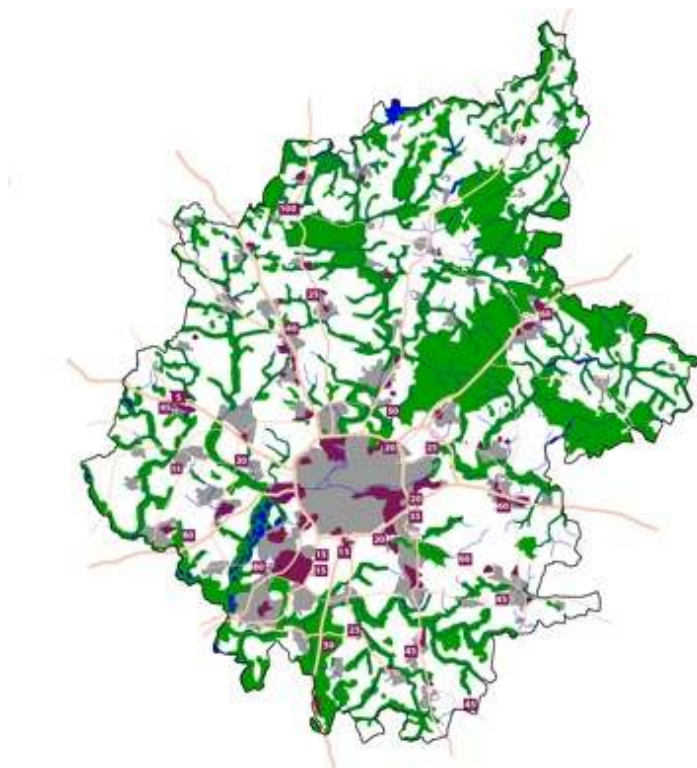
SCoT central Orientations du SCoT (PADD/DOS)	Marseille	Nantes-Saint- Nazaire	Rennes	Tours
Approche quantitative du développement économique	Désignation de sites sans chiffrage des réserves foncières à prévoir	Activités ciblées mais sans chiffrage (aéronautique et logistique)	Inscription quantifiée des réserves foncières à moyen/long terme	Manque de précision, lapidaire
Réticences à encadrer le foncier économique	Moyennes Prise de conscience de sa rareté	Moyennes Préserver l'équilibre du territoire par les pôles urbains	Faibles Traitement volontariste et stratégique	Fortes Développement des zones d'activités pour « exister »
Attitude prescriptive de définition du développement économique	Moyenne	Faible Renvoi aux EPCI	Forte Objectifs chiffrés et hiérarchisation des sites	Faible Renvoi aux EPCI
Maîtrise de l'étalement économique (préconisations)	Moyenne Énoncé ciblé sur la logistique et les grands sites industriels	Moyenne Passe par un recentrage sur les pôles urbains désignés comme structurants	Forte Définition de sites stratégiques et cartographie spécifique	Faible Énoncé de principes généraux sur la densification. Absence de chiffrage
Intégration paysagère et aux fonctions urbaines	Moyenne Incitations et énoncés	Moyenne Importance faite aux connexions au réseau de transport	Forte Recherche de mixité fonctionnelle, prescriptions	Moyenne Énoncés
Création/ requalification de Zones d'activités (HQE, ...)	Peu énoncée	Orientations affichées	Orientations avec quelques objectifs chiffrés	Énoncée

Source : auteurs

- 33 À Tours et Nantes, le SCoT est un lieu de mise en commun d'actions développées à l'échelle des EPCI. Il s'agit, pour concilier les intérêts de chacun, d'additionner les stratégies de développement économique et, en particulier, les enveloppes foncières qui y sont attachées. Selon ces logiques, les EPCI continueront à mener leurs actions de développement économique, de la même façon avant et après le SCoT. On constate un morcellement à l'échelle du grand territoire dans la prise en compte des enjeux de développement économique et leur mise en rapport avec l'environnement.
- 34 À Marseille (Communauté urbaine Marseille Provence Métropole), la topographie du territoire et la forte concentration, dans la zone centrale de la ville de Marseille, des habitants et des activités qui en découlent, mais aussi la croissance démographique, entraînent une pénurie de foncier qui pousse à une régulation et à une action publique. Les solutions s'orientent davantage vers les zones périphériques car le cœur de ville a été reconquis par le projet Euroméditerranée pour des activités essentiellement tertiaires. Le passage entre le SCoT et l'action publique locale devrait être d'autant plus aisé que le SCoT est réalisé à l'échelle de l'EPCI. L'élaboration du SCoT de la Communauté Urbaine a

été l'occasion d'une prise de conscience des acteurs locaux de la rareté du foncier et d'une nécessité d'agir pour une plus grande préservation de l'espace. Cette régulation ne peut s'exprimer cependant que dans les limites intercommunales ; elle ne fait pas sens à l'échelle de la région urbaine. La stratégie de développement économique de Marseille-Provence-Métropole tente de rationaliser un foncier qui est rare, mais les effets de l'utilisation de ce dernier restent à interroger. La zone d'aménagement concertée des Florides, fondée sur une démarche d'attraction des entreprises, a été l'occasion pour la Communauté Urbaine de travailler sur ces questions de consommation d'espace. Le projet se situant dans une zone à fort enjeu environnemental (inondation, périmètre Natura 2000 et Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type II), des mesures ont été engagées, comme la réalisation de 30 % d'espaces verts de la surface totale, ainsi que l'acquisition pour le compte du Conservatoire du littoral de vingt hectares. Ces actions correspondent aux mesures compensatoires imposées par la loi et ont été une condition à la levée du veto de la préfecture.

Carte 1. Implantation des nouvelles zones d'activités et trame verte et bleue sur le Pays de Rennes (les chiffres en violet indiquent les surfaces des futures zones d'activités)



Source : Pays de Rennes, 2007

- 35 À Rennes, une cartographie et des chiffres précisent les réserves foncières qui seront allouées pour les activités économiques dans les dix prochaines années sur le territoire du SCoT (carte 1). Le caractère prescriptif y est davantage montré. Surtout, la réflexion du SCoT a conduit les décideurs à rechercher une spatialisation plus systématique, par l'identification de sites de développement stratégiques qui sont nommés et quantifiés, et qui figurent dans le document. Des zones sont réservées pour le développement économique, mais elles sont hiérarchisées en fonction des activités, de même que le nombre d'hectares maximum autorisés à l'urbanisation est spécifié sur des vignettes (en



violet, cf. carte 1). Les nouvelles zones d'activité économique doivent également répondre à des exigences en matière d'intégration paysagère et doivent s'insérer dans des logiques économiques et d'accessibilité d'ensemble. Ces lieux réservés et apposés par le SCoT délivrent un cadre plus précis afin de limiter l'étalement économique, d'autant plus que ces réserves foncières ont été déterminées et situées en fonction des corridors écologiques, en particulier en confrontation avec la trame verte et bleue.

- 36 L'élaboration des SCoT s'étire sur plusieurs années et s'inscrit pour les quatre cas étudiés dans un paysage intercommunal différent. Il ressort que c'est davantage la qualité des coopérations intercommunales et donc la gouvernance qui a un effet sur le contenu que les évolutions règlementaires.

Tableau 6. Processus d'élaboration des SCoT « centraux » à Marseille, Nantes, Rennes et Tours

	Année de création de la communauté urbaine ou d'agglomération et structure intercommunale préexistante	Nombre d'EPCI participant au SCoT	Année de lancement du processus d'élaboration	Année d'adoption du SCOT
Marseille	2000 (Communauté de communes créée en 1993)	1 : Communauté urbaine Marseille Provence Métropole	2005	2012
Nantes	2001 (District créé en 1992)	6 : Communauté urbaine Nantes Métropole, Communauté d'agglomération de Saint-Nazaire, 4 communautés de communes	2004	2007
Rennes	2000 (District créé en 1970)	5 : Communauté agglomération Rennes Métropole, 4 communautés de communes	2004	2007
Tours	1999 (SIVOM à la carte créé en 1995)	4 : Communauté agglomération Tour(s) plus, 3 communautés de communes	2005	2013

Source : auteurs

- 37 L'élaboration des SCoT a débuté sensiblement à la même date pour les quatre aires étudiées. Néanmoins, la durée du processus n'est pas la même. La réalisation a été rapide pour Nantes et Rennes et relativement longue pour Marseille et Tours (cf. tableau 6). L'allongement du processus pour Marseille est dû aux élections municipales de 2008 qui

ont conduit à un changement de majorité à la communauté urbaine. Pour Tours, le processus s'est éternisé et c'est l'approche des élections municipales de 2014 qui a poussé à son achèvement ; le contexte réglementaire a connu un changement modifiant le contenu du SCoT. Dans les autres cas, les SCoT ont été approuvés avant le 1<sup>er</sup> juillet 2012, date d'entrée en vigueur des décrets d'application des SCoT dits « Grenelle ». Marseille Provence Métropole s'est même hâtée de reprendre le processus interrompu par le changement de majorité communautaire pour faire approuver son SCoT le 29 juin 2012. L'agglomération de Tours ayant fait approuver son SCoT en 2013 a été obligée de prendre en compte les nouveaux objectifs de réduction de l'étalement urbain. Néanmoins, c'est le SCoT du pays de Rennes qui est le plus vertueux et celui de Tours est le moins contraignant. Le renforcement de la réglementation aurait logiquement pu conduire à une situation inverse. Nous pensons que la qualité de la coopération intercommunale et intercommunautaire – forte à Rennes, faible à Tours – explique les orientations inscrites dans les SCoT (cf. tableau 5).

- 38 Par ailleurs, les périmètres institutionnels varient (cf. tableau 6). Cette situation entraîne des modes de coordination et de gouvernance variés entre acteurs institutionnels publics. Le SCoT de Marseille-Provence-Métropole est à l'échelle de l'EPCI, qui est la Communauté urbaine. Le SCoT de l'agglomération tourangelle est à une échelle élargie. Il dépasse la Communauté d'Agglomération, puisque trois Communautés de communes viennent s'ajouter à son périmètre (ce qui représente environ 75 % de la population et des emplois de l'aire urbaine). Rennes et Nantes constituent deux autres cas. Le SCoT du Pays de Rennes est, comme son nom le laisse entrevoir, calqué sur le périmètre du syndicat mixte du Pays de Rennes ; alors que le SCoT Nantes-Saint-Nazaire s'attache à relier les deux agglomérations motrices de la Loire-Atlantique par la rive Nord de l'estuaire de la Loire, s'inspirant ici de l'exemple de la Directive Territoriale d'Aménagement, mais sur un périmètre plus restreint.
- 39 Le périmètre du SCoT Marseille-Provence-Métropole montre les difficultés d'un dialogue élargi entre élus, à l'échelle de la région urbaine, qui se restreint donc à l'EPCI (Douay, 2007). À Tours, et peut-être bien plus à Nantes, on constate l'influence forte des affinités politiques où les communautés de communes (ou d'agglomération) sont dirigées largement par des élus affiliés aux mêmes partis politiques. Les SCoT reconnaissent la primauté des EPCI en s'attachant à enregistrer les projets de chaque EPCI. Celui de Rennes, basé sur le périmètre du Pays de Rennes apparaît comme l'expression d'une volonté de rapprochement entre les territoires de projets préexistants au SCoT, capitalisant sur des formes de coopération déjà ancrées.

## Conclusion

- 40 La démarche de planification spatiale stratégique à l'échelle d'un grand territoire, sur le temps long, est censée fournir aux acteurs locaux un point de référence pour les politiques à mener dans leurs périmètres et compétences respectifs. Par l'agrégation d'acteurs qu'il provoque et par son aspect multithématique, le SCoT est, en théorie, facilitateur de la prise en compte intégrée des enjeux économiques et environnementaux à une échelle élargie. Néanmoins, nos études de cas montrent que la réflexion de la planification à l'échelle de la région urbaine est plus engagée lorsque se développent, dans la durée, et au préalable, des constructions intercommunales et des relations intercommunautaires. Les acteurs publics locaux ont du mal à se défaire des stratégies de

développement pensées à l'échelle intercommunale (en lien avec les intérêts communaux). À l'intérieur des périmètres de planification stratégique, les EPCI sont en concurrence pour attirer des activités économiques et soutenir leur développement. Dans ce cadre, la limitation des consommations foncières n'est pas une priorité.

- 41 Pour énoncer l'objectif d'une économie prenant effectivement en compte la contrainte de limitation des consommations foncières, ne faudrait-il pas que la planification puisse mobiliser les acteurs économiques et débouche sur des mesures qui les concernent ? Les entreprises ne sont que marginalement associées à l'élaboration de la planification stratégique<sup>9</sup>. Comment dès lors engager avec elles (et avec d'autres acteurs : profession agricole, écologues, associations de consommateurs...) un dialogue sur les superficies et locaux nécessaires, les déplacements des salariés, les nuisances ? Ce déficit en amont ne conduira-t-il pas les collectivités à gérer en aval les conséquences de projets de territoires qui marquent plus une volonté de croissance que de développement territorial durable ?
- 42 Les lois Grenelle annoncent-elle une homogénéisation des pratiques locales de planification ? On peut en douter. En effet, si parmi les documents qui composent un SCoT, le document d'orientations et d'objectifs « *arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique* »<sup>10</sup>, aucun élément chiffré n'est posé par l'État. Le grand nombre d'acteurs légitimes pour intervenir en matière économique (15 à 20 EPCI dans les régions urbaines que nous avons étudiées) conduira à ce qu'un SCoT affiche des offres foncières, peut-être revues à la baisse, mais excédant la demande des entreprises, et parfois des projets mal localisés (car mal desservis). De plus, si les SCoT doivent désormais déterminer les conditions qui permettent d'assurer la protection de la biodiversité, aucune norme n'est fixée<sup>11</sup>. En revanche, la loi oblige désormais les maîtres d'ouvrage des SCoT à procéder à une analyse des résultats de l'application du SCoT, dans les domaines de l'environnement, transports et déplacements, maîtrise de la consommation d'espace et implantation commerciale. Ce bilan doit être fait au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de la délibération approuvant le schéma, et suivi d'une délibération sur son maintien en vigueur ou sur sa révision partielle ou complète.
- 43 Cette obligation est porteuse d'une responsabilisation des collectivités, mais la décision leur revient toujours. Du reste, une étude consacrée à la phase de suivi d'un panel de douze SCoT approuvés depuis au moins deux ans, révèle la grande diversité des situations (Certu et al., 2012). L'étude porte notamment sur la définition d'indicateurs de suivi, dans l'objectif de mesurer les impacts des orientations générales et des prescriptions du document d'orientations générales. Les auteurs constatent que « *tous les établissements porteurs de SCoT ne mettent pas en place un suivi de l'application de leur document (d'année en année) en vue de procéder à d'éventuelles actions correctrices "dès que possible" (...). Ils attendent, pour s'y intéresser, la phase de bilan obligatoire* » (Certu et al., 2012 : 2). Les auteurs l'expliquent par le fait que ces actions correctrices peuvent induire une modification voire une révision du SCoT et donc engendrer un coût financier qui peut apparaître élevé. Mais, dans le même temps, d'autres territoires dépassent le suivi-évaluation de l'efficacité du SCoT, obligatoire à l'horizon de six ans, et s'attachent à définir des indicateurs rattachés à l'évaluation environnementale du SCoT. Ces indicateurs ont pour objectif de surveiller les pressions induites par les orientations du SCoT sur les données environnementales. Enfin, face à une démarche de définition et de suivi d'indicateurs qui est complexe, se pose la question de son appropriation par les élus, puisque c'est sur la base des résultats donnés par les indicateurs que seront prises des décisions importantes.

Là aussi la variété est la règle. L'étude met en exergue le SCoT du Pays de Rennes, qui présente le tableau de bord de suivi du SCoT et ses résultats dans les commissions thématiques du Pays de Rennes, associant les personnes publiques associées. Selon cette étude, la chef de projet du SCoT Pays de Rennes affirme que « *le processus d'appropriation par les techniciens et les élus des enseignements (et des limites) des indicateurs de suivi compte autant (sinon plus) que les résultats* » (Certu et al., 2012 : 6).

- 44 Ce propos confirme les résultats de nos études de cas, à savoir que la planification rennaise est en phase avec les lois, voire devance leurs prescriptions. Mais il montre aussi, en creux, que les territoires français affrontent très diversement les enjeux et démarches issus des lois Grenelle. À notre sens, la maturité de la coopération intercommunale va continuer à peser dans le traitement de l'économie par la planification spatiale.

---

## BIBLIOGRAPHIE

Albrechts L., 2004, "Strategic (spatial) planning re-examined", *Environment and Planning B*, vol. 31, n° 5, p. 743-758.

Ascher F., 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob .

Barrado N., Berthelot C., Durand C., Gerard P., Huet H., Pelloux A., Prudent H., 2012, *Localisation des activités économiques et développement durable des territoires : études de cas de Marseille-Aix-en-Provence, Nantes-Saint Nazaire, Rennes et Tours*, École polytechnique de l'université de Tours, Tours, 237 p.

Boino P., Desjardins X. (dir.), 2009, *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La Documentation française.

Braye D., Nègre L., Sido B., Dubois D., 2009, *Projet de loi portant engagement national pour l'environnement*, Rapport n° 552 fait au nom de la commission de l'économie, déposé le 9 juillet 2009, Paris, Sénat.

Cardebat J.-M., Musson A., 2010, « Que change le développement durable à la localisation des activités ? », *Innovations*, n° 33, p. 181-201.

Centre d'Analyse Stratégique, 2011, *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, Paris, CAS.

CERTU, 2011, *Le desserrement des activités économiques. Localisation de l'évolution de l'emploi salarié privé entre 1997 et 2008*, Lyon, CERTU, fiche d'économie territoriale et urbaine n° 4, 8 p. ([http://www.certu.fr/IMG/pdf/desserrement\\_activites\\_eco\\_cle15b3f5.pdf](http://www.certu.fr/IMG/pdf/desserrement_activites_eco_cle15b3f5.pdf), consulté le 11/12/2012)

CERTU, Etd, Fédération nationale des SCoT, FNAU, 2012, *La mise en œuvre d'un SCoT. Indicateurs de suivi*, Lyon, CERTU, 2012. ([[http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SCoT\\_indicateurs\\_de\\_suivi\\_cle21a1a8.pdf](http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SCoT_indicateurs_de_suivi_cle21a1a8.pdf)], consulté le 14/10/2013)

Chaline C., 2005, « Aménagements et organisation des environnements urbains », in Wackerman G. (dir.) *Ville et environnement*, Paris, Ellipses, p. 135-153.

- Crépin, O., 2010, « La zone d'activité économique, un modèle soutenable pour les intercommunalités ? », *Études foncières*, n° 148-149, p. 50-52.
- Da Silva J., Douay, N. et Motte, A., 2007, « La genèse d'un projet métropolitain improbable : Marseille-Aix » in Motte A. (dir.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Anthropos-Economica.
- Demazière C., 2007, « Tours : construire une métropole interrégionale à l'ombre du Bassin Parisien » in Motte A. (dir.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Anthropos-Economica, p. 166-182.
- Demazière C., 2009, « Interventions économiques et intercommunalité : éléments de problématique et application aux communautés d'agglomération », in Boino P., Desjardins X. (dir.), *Intercommunalité : politique et territoire*. La Documentation française, Paris, p. 46-60.
- Demazière C. (dir.), 2012, *Viabilité de l'économie productive des régions urbaines : investigations à partir de la planification spatiale. Une comparaison entre la France et l'Angleterre*, rapport final au PUCA, Tours, UMR Cités Territoires, Environnement et Sociétés, 295 p.+ annexes. (<http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/activites/rapport-viabilite-economie-productive.pdf>, consulté le 14/1/2014)
- Desjardins X., Leroux B., 2007, « Les Schémas de cohérence territoriale : des recettes du développement durable au bricolage territorial », *Flux*, n° 69, p. 6-20.
- Douay N., 2007, *La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal*, Thèse de doctorat, Aménagement-urbanisme, Université de Montréal – Université Paul Cézanne (Aix-Marseille 3), Montréal et Aix-en-Provence, 380 p.
- Douay N., 2013, « Aix-Marseille-Provence : accouchement d'une métropole dans la douleur », *Métropolitiques*, 18 décembre 2013. (<http://www.metropolitiques.eu/Aix-Marseille-Provence.html>, consulté le 10/3/2014)
- Gaultier G., Sauvage A., 2007, « La communauté d'agglomération rennaise face aux défis métropolitains » in Motte A. (dir.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Anthropos-Economica, p. 135-150.
- Godard O., 1997, « La démarche de développement durable à l'échelle des régions urbaines », *Pouvoirs locaux*, n° 34, p. 34-38.
- Gralepois M., Servain-Courant S., Sajaloli B., Serrano J., Dournel S., 2011, « Tant va la ville à l'eau. L'intégration du risque d'inondation aux décisions politiques et administratives d'aménagement urbain des agglomérations ligériennes », *Revue du Nord*, vol. n° 16 Hors série collection art et archéologie, p. 255-264.
- Healey P., 2004, "The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n° 1, p. 45-67.
- Kunzmann K., 2004, "An agenda for Creative Governance in City Regions", *DISP*, n° 158, p. 2-10.
- Lemerrier E. et al., 2010, *Les stratégies de localisation des activités économiques et les logiques de développement durable des territoires*, Synthèse de 3 séances d'atelier, PUCA.
- Motte A. (dir.), 1995, *Schéma directeur et projet d'agglomération : l'expérimentation de nouvelles politiques urbaines spatialisées, 1981-1993*. les Éditions Juris service, Lyon.
- Motte A., 2006, *La notion de planification stratégique spatialisée (Strategic Spatial Planning) en Europe (1995-2005)*, PUCA, Paris.

Motte A., 2007, « Introduction générale » in Motte A. (dir.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Anthropos-Economica, p. 1-18.

Nadou F., 2013, *Intermédiation territoriale et spatialisation des activités économiques. Cohérences et contradictions de l'action publique locale. Investigation par la planification stratégique*, Thèse de doctorat en aménagement-urbanisme, Université de Tours, Tours, 515 p.

Petit S., Caubel D., 2010, « Quel rôle pour les activités économiques dans la maîtrise de l'étalement urbain ? », *études foncières*, n° 148, p. 2-6.

Roux E., Vanier M., 2008, *La périurbanisation : problématiques et perspectives*, Paris, La Documentation française.

Servain S., Demazière C., Verdelli L. (dir.), 2013, *Formes urbaines et développement durable*, Paris, CTHS (<http://cths.fr/ed/edition.php?id=6445>, consulté le 12/12/2013).

Siino C. (dir.), 2012, *Les activités économiques entre contrainte et valorisation pour des espaces périurbains durables. Une comparaison Montréal-Toulouse*, rapport final au PUCA, Toulouse, UMR LISST, 252 p.

Struillou J.-F., 2012, « L'intégration des préoccupations environnementales dans les documents de planification urbaine. L'apport de la loi Grenelle II », *Revue française de droit administratif*, n° 5, p. 872-875.

Vanier M., 2010, *Le pouvoir des territoires*, Paris, Economica, 160 p.

Westerink J., Haase D., Bauer A., Ravetz J., Jarrige F., Aalbers C., 2013, "Dealing with sustainability trade-offs of the compact city in peri-urban planning across European city-regions", *European Planning Studies*, vol. 21, n° 4, p. 473-497.

## NOTES

1. Dans cet article, nous mesurons l'étalement économique par l'emprise foncière des nouvelles zones d'activités ou l'extension de zones d'activités existantes. Cela ne comprend pas l'emprise de la voirie induite pour l'accès à ces zones. De même, les zones à vocation commerciale n'ont pas été prises en compte. Seules zones accueillant des entreprises de production ou de prestation de services (autre que le commerce) ont été considérées.
2. Allocution de Jean-Claude Gayssot, ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement présentation du projet de loi « Solidarité et renouvellement urbains » à l'Assemblée nationale, séance du 8 mars 2000, p. 1629-1630 des débats retranscrits.
3. Idem.
4. Dans d'autres pays, comme au Royaume-Uni, l'aménagement foncier et immobilier est assuré sauf exception par des aménageurs privés. Les collectivités interviennent pour autoriser ou non les projets privés.
5. Examen simultané des critères de croissance de la population, de l'emploi et d'une meilleure performance en matière de chômage.
6. Données cumulées pour le rapprochement des deux aires urbaines, notamment population (2009) 862 111 hab. pour l'AU de Nantes et 208 267 hab. pour l'AU de Saint-Nazaire.
7. Seules les données de synthèses issues de l'analyse cartographique sont reprises dans les tableaux 3 et 4. Le détail des cartes est présenté dans Barrado et al. (2012).
8. Les études de l'Insee (Pays de la Loire, juillet 2012, n° 106) prévoient une croissance démographique très importante pour la région urbaine de Nantes/St-Nazaire, liée à un accroissement de 100 000 à 150 000 habitants supplémentaires d'ici 2030.

9. À Rennes, par l'intermédiaire d'un questionnaire. Les chambres consulaires participent à la démarche en tant que personnes publiques associées.

10. Art. L. 122-1-5 du Code de l'urbanisme.

11. Selon le Code de l'urbanisme (Art. L. 122-1-3 et L. 122-1-5 (II)), le PADD doit fixer les objectifs de la politique de « *préservation et de remise en bon état des continuités écologiques* » et le DOO doit préciser « *les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques* ».

---

## RÉSUMÉS

Cet article porte sur la façon dont la planification stratégique spatialisée tente, dans le contexte français, de réguler les consommations foncières dues aux projets à vocation économique. Il est basé sur l'analyse de documents de planification, d'entretiens et une analyse cartographique sur le territoire de quatre régions urbaines françaises : Marseille-Aix, Nantes Saint-Nazaire, Rennes et Tours. La section 1 rappelle les intentions du législateur en matière de planification spatiale et de construction intercommunale. La section 2 présente les terrains et le dispositif méthodologique. Les sections 3 et 4 présentent l'analyse des stratégies de développement économique et l'élaboration des documents de planification. On conclut que l'apprentissage intercommunal compte pour traiter de la limitation des consommations foncières à l'échelle des grands territoires agglomérés.

This article focuses on how spatial strategic planning attempts in the French context, to regulate land consumption due to business sites. It is based on the analysis of planning documents, interviews and map analysis on the territory of four French urban areas: Aix-Marseille, Nantes Saint-Nazaire, Rennes and Tours. Section 1 recalls the legislator's intentions in spatial planning and intermunicipal cooperation. Section 2 presents the case study regions and the methodological device. Sections 3 and 4 present the analysis of economic development strategies and development planning documents. We conclude that intermunicipal cooperation is a key variable to account for the limitation of land consumption across large urban regions.

## INDEX

**Mots-clés :** planification stratégique spatialisée, développement économique, foncier, coopération intercommunale, gradient centre/périphérie

**Keywords :** strategic spatial planning, economic development land use, intermunicipal grouping, gradient centre/periphery

## AUTEURS

### JOSÉ SERRANO

José Serrano est ingénieur Agronome et Maître de conférences en aménagement-urbanisme à l'université de Tours et membre de l'UMR 7324 CITERES, ses travaux portent principalement sur les conflits d'usages dans les espaces périurbains, jose.serrano@univ-tours.fr



**CHRISTOPHE DEMAZIÈRE**

Christophe Demazière est professeur en aménagement-urbanisme à l'université de Tours, ses travaux récents portent, d'une part, sur l'organisation des espaces en métropolisation, d'autre part sur les villes petites et moyennes en France et en Europe, christophe.demazière@univ-tours.fr

**FABIEN NADOU**

Fabien Nadou mène, en tant que doctorant en aménagement, après un parcours comme professionnel en développement local, des recherches sur l'intermédiation territoriale et le développement économique, fabien.nadou@univ-tours.fr

**SYLVIE SERVAIN**

Sylvie Servain est maître de conférences en géographie à l'École Nationale Supérieure de la Nature et du Paysage et membre de l'UMR 7324 CITERES, ses travaux portent principalement sur l'évolution des usages des sols et des paysages, sylvie.servain@univ-tours.fr